



Renegociar el acuerdo de Niza: España en el Parlamento Europeo

*Rickard Sandell **

Tema: Este informe analiza la distribución del poder de voto relativo en el Parlamento Europeo. También explica por qué es importante que España insista en defender sus intereses en la negociación de la propuesta constitucional de un nuevo procedimiento de votación en el Consejo Europeo.

Resumen: Cuando España firmó el tratado de Niza aceptó una posición de fortaleza en el Consejo Europeo a cambio de una posición más débil en el Parlamento. Ahora, cuando se está renegociando el reparto de poder en el Consejo, es importante que España se de cuenta de que las condiciones logradas en Niza pueden jugar en su contra. Si España se ve obligada a ceder parte de su poder en el Consejo Europeo sin renegociar su posición en el Parlamento Europeo, su poder institucional global en la Unión Europea se debilitará considerablemente frente al de otros Estados, tanto más grandes como más pequeños.

Análisis: En mi reciente análisis "Parámetros de referencia para maximizar el poder potencial de España en la UE", publicado en esta serie, mostré que para evitar perder poder institucional, España debería extremar las precauciones al negociar las condiciones para sustituir la parte del tratado de Niza que regula la distribución de poder en el Consejo Europeo por el sistema propuesto en el proyecto de Tratado Constitucional. Este análisis intenta ir más allá de los resultados de mi anterior estudio.

España, como los demás Estados miembros de la Unión Europea, aprobó el Tratado de Niza y, por tanto, aceptó reformar la distribución del poder en todos los órganos democráticos de la Unión, incluidos los dos más importantes: el Consejo y el Parlamento Europeo. Es probable que las negociaciones sobre la futura distribución del poder en estas dos instituciones lleven al establecimiento de pactos basados en la percepción subjetiva de cada Estado del posible resultado final de las negociaciones. Por ejemplo, muchos consideran que España y Polonia tuvieron una "suerte" desproporcionada cuando se decidió en Niza la distribución del poder relativo en el Consejo Europeo. Sin embargo, como pretendo mostrar en este análisis, mientras que España logró una cota importante de poder en el Consejo, lo hizo a expensas de una pérdida de poder relativo en el Parlamento Europeo.

España y el Parlamento Europeo

Los esfuerzos de la mayoría de los Estados miembros de la UE están ahora centrados en las diferentes opciones posibles tras la renegociación de la parte del Tratado de Niza que regula la distribución del poder relativo en el Consejo Europeo. No obstante, es importante destacar que dicho poder en el Consejo no puede renegociarse al margen de la distribución del poder de voto en otras instituciones europeas.

* *Rickard Sandell*

Investigador Principal, Demografía, población y migración internacional, Real Instituto Elcano

La tabla 1 muestra los cambios en la distribución del poder de voto en el Parlamento Europeo a causa del Tratado de Niza. Dicho acuerdo conllevará cambios importantes: España perderá 14 escaños en el Parlamento una vez finalice la ampliación, mientras que Alemania mantendrá sus 99 escaños. Como observación general, todos los Estados de la UE-15, salvo Alemania y Luxemburgo, perderán escaños a causa de la ampliación. La magnitud y alcance de estos cambios son un resultado directo del tratado de Niza.

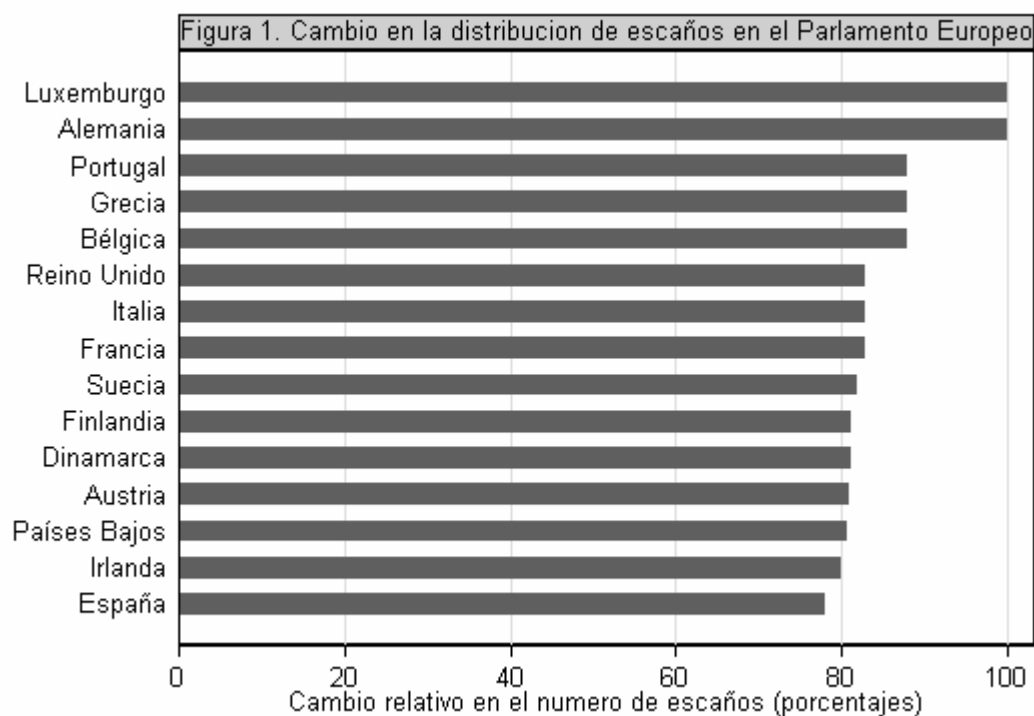
Tabla 1. La distribución de poder en el Parlamento Europeo en la actualidad y después de la ampliación

Estado	Distribución actual		Antes del final de la legislatura 2009		Después del final de la legislatura 2009	
	Escaños	Poder relativo	Escaños	Poder relativo	Escaños	Poder relativo
Alemania	99	15,81%	99	13,52%	99	13,45%
Francia	87	13,90%	78	10,66%	72	9,78%
Italia	87	13,90%	78	10,66%	72	9,78%
Reino Unido	87	13,90%	78	10,66%	72	9,78%
España	64	10,22%	54	7,38%	50	6,79%
Países						
Bajos	31	4,95%	27	3,69%	25	3,40%
Bélgica	25	3,99%	24	3,28%	22	2,99%
Grecia	25	3,99%	24	3,28%	22	2,99%
Portugal	25	3,99%	24	3,28%	22	2,99%
Suecia	22	3,51%	19	2,60%	18	2,45%
Austria	21	3,35%	18	2,46%	17	2,31%
Dinamarca	16	2,56%	14	1,91%	13	1,77%
Finlandia	16	2,56%	14	1,91%	13	1,77%
Irlanda	15	2,40%	13	1,78%	12	1,63%
Luxemburgo	6	0,96%	6	0,82%	6	0,82%
Países adherentes						
Polonia			54	7,38%	50	6,79%
Rep. Checa			24	3,28%	22	2,99%
Hungría			24	3,28%	22	2,99%
Eslovaquia			14	1,91%	13	1,77%
Lituania			13	1,78%	12	1,63%
Letonia			9	1,23%	8	1,09%
Eslovenia			7	0,96%	7	0,95%
Estonia			6	0,82%	6	0,82%
Chipre			6	0,82%	6	0,82%
Malta			5	0,68%	5	0,68%
Países candidatos						
Rumania			xxx		33	4,48%
Bulgaria			xxx		17	2,31%
TOTAL	626	100,00%	732	100,00%	736	100,00%

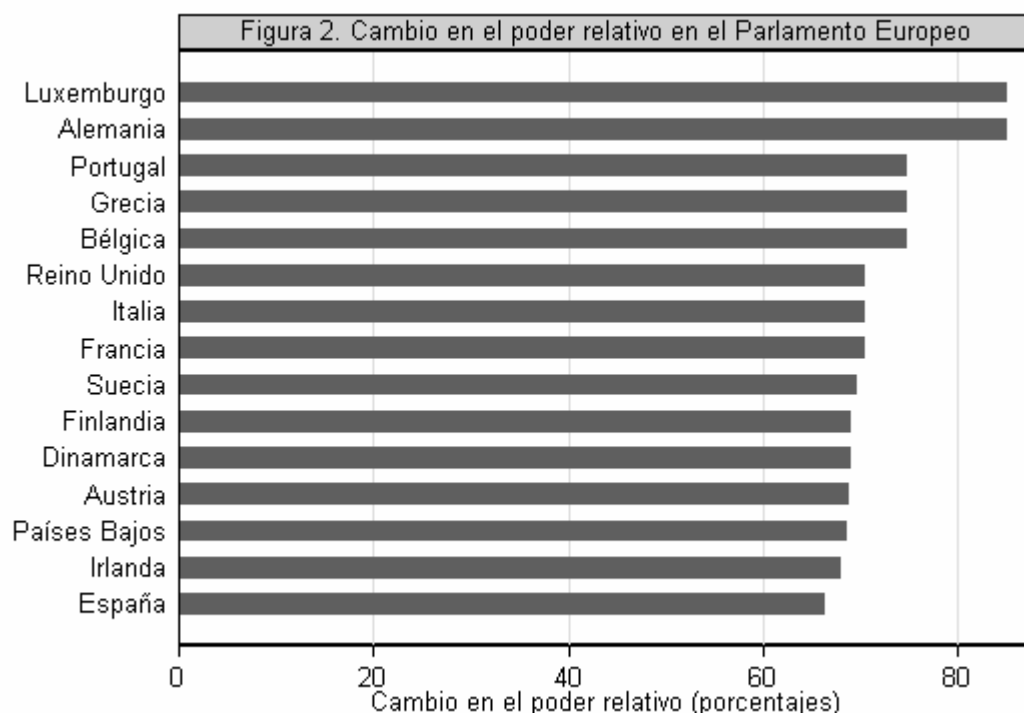
La Tabla 1 plantea las siguientes preguntas: (a) ¿es la pérdida relativa de escaños y poder de voto homogénea entre los 15 Estados miembros?; (b) ¿cuál es la magnitud de las diferencias?; y (c) ¿es posible identificar un claro perdedor o ganador?

La manera más fácil de analizar estas preguntas es comparar la pérdida proporcional de escaños por país. Por ejemplo, España pierde 14 de sus 64 escaños actuales: ¿cómo es de grande la pérdida relativa de España comparada con, por ejemplo, Francia, que pierde 15 de sus 87 escaños actuales?

La Figura 1 muestra la pérdida relativa de escaños por país para la UE-15. Es evidente que si se considera que España fue afortunada al negociar su poder de voto en el Consejo Europeo, lo contrario ocurrió con el resultado de las negociaciones para el Parlamento Europeo. Comparando a España con Francia vemos que, una vez completada la ampliación, España tendrá el 78 % de los escaños que tiene en la actualidad. Francia tendrá cerca del 83 %. En otras palabras, la pérdida relativa de escaños para España sobrepasa a la de Francia en aproximadamente 5 puntos porcentuales. Ésta es una diferencia significativa en la mayoría de los contextos.



Otra forma de comparar los cambios que conlleva el acuerdo de Niza es comparar el cambio en el poder de voto relativo en el Parlamento Europeo. En la Tabla 1 vimos que, antes de la ampliación, España tenía un poder de voto relativo del 10.2 % (64/626); tras la ampliación su poder de voto relativo será sólo del 6.8 %. Sin embargo, todos los Estados sufren una pérdida de poder relativo como resultado del tratado de Niza. Pero, ¿la disminución en el poder de España es mayor o menor que en el caso de los restantes 14 Estados miembros?



La Figura 2 nos ofrece la respuesta. Como en el caso de la pérdida relativa de escaños, España es el país que pierde más poder de voto relativo de todos los 15 Estados miembros. Aun así, la pérdida es ligeramente menor en esta comparación. Si comparamos a España con Francia, vemos que después de la ampliación, el poder de voto de España sería del 66.4 % de su poder actual, mientras el poder de voto relativo de Francia sería del 70.4 % del actual. Esto supone una ligera mejora en comparación con la pérdida relativa de escaños analizada anteriormente. No obstante, la pérdida total relativa del poder de voto de España sobrepasa a la de Francia en 4 puntos porcentuales. Al considerar estas dos comparaciones es importante destacar que Francia sólo registra una pérdida media de poder institucional. En comparación con la mayoría de los Estados restantes la pérdida relativa de poder de España es muy superior.

Una última pregunta a considerar es la relación entre el poder de voto y el tamaño relativo expresado en el peso de la población de un Estado sobre el total de la UE. La Tabla 2 muestra la relación entre el poder de voto de cada Estado antes y después de la ampliación y el peso relativo de su población sobre la población total de la UE.¹

Tabla 2. Comparacion del poder de voto y el peso de la población en la UE-15								
Estado	Población 1/1/2004 en millones	Antes de la ampliación			Después de la ampliación			Aumento relativo en la diferencia (2)/(1)
		Peso de la poblacion	Poder relativo de voto	Dif. (vot- pop) (1)	Peso de la Población	Poder relativo de voto	Dif. (vot- pop) (2)	
Alemania	82,5	21,68%	15,81%	5,86%	17,04%	13,45%	3,59%	-38,80%
Francia	59,9	15,73%	13,90%	1,83%	12,36%	9,78%	2,58%	40,87%

¹ Todos los datos sobre población están basados en 'The First Demographic Estimates for 2003', publicado por Eurostat.

Italia	57,5	15,10%	13,90%	-	11,87%	9,78%	-	73,80%
Reino Unido	59,5	15,63%	13,90%	-	12,29%	9,78%	-	44,43%
España	40,9	10,76%	10,22%	0,54%	8,46%	6,79%	1,67%	209,35%
Países Bajos	16,3	4,27%	4,95%	0,68%	3,36%	3,40%	0,04%	-94,05%
Bélgica	10,4	2,73%	3,99%	1,26%	2,15%	2,99%	0,84%	-33,27%
Grecia	11,1	2,90%	3,99%	1,09%	2,28%	2,99%	0,71%	-35,12%
Portugal	10,5	2,75%	3,99%	1,24%	2,16%	2,99%	0,83%	-33,48%
Suecia	9,0	2,36%	3,51%	1,16%	1,85%	2,45%	0,59%	-48,77%
Austria	8,1	2,13%	3,35%	1,23%	1,67%	2,31%	0,64%	-48,00%
Dinamarca	5,4	1,42%	2,56%	1,14%	1,11%	1,77%	0,65%	-42,72%
Finlandia	5,2	1,37%	2,56%	1,18%	1,08%	1,77%	0,69%	-41,88%
Irlanda	4,0	1,06%	2,40%	1,34%	0,83%	1,63%	0,80%	-40,29%
Luxemburgo	0,4	0,12%	0,96%	0,84%	0,09%	0,82%	0,72%	-14,04%
Base		380.7 (EU-15)	626 (EU-15)		484.4 (EU-27)	736 (EU-27)		

En cuanto a la relación entre el poder de voto relativo y el peso de la población antes de la ampliación, la Tabla 2 confirma que los países más pequeños están sobrerrepresentados, dado que su poder de voto excede el porcentaje de su población sobre el total de la población de la UE. Esta relación se mantendrá una vez se complete el proceso de ampliación, pero con una importante salvedad: la diferencia en la relación entre el poder de voto y el peso relativo de la población se verá sustancialmente reducida tras la ampliación y la plena implementación del tratado de Niza.

Las diferencias son mayores en el caso de los Estados más grandes de la UE, con la excepción de Alemania, que verá una correlación más estrecha entre el peso de su población sobre el total de la UE y su poder relativo de voto. No obstante, Alemania seguirá siendo el Estado con la mayor diferencia entre su poder relativo de voto y el peso de su población sobre el total europeo. Para los países más grandes la consecuencia será su continuada infrarrepresentación parlamentaria en comparación con el peso de sus poblaciones en la UE.

Sin embargo, como muestra claramente la Tabla 2, los cambios en la relación entre el poder de voto y el peso de la población sobre el total de la UE afectan a los diferentes Estados de forma heterogénea. España experimentará un incremento en su infrarrepresentación parlamentaria frente al peso de su población del orden de más del 200 %. Ningún otro Estado grande experimentará un deterioro tan significativo en cuanto a representación política.²

Una cuestión importante es si el deterioro en el poder de voto de España en el Parlamento Europeo es justo o es sencillamente una corrección de su sobrerrepresentación anterior. En otras palabras, ¿está el tratado de Niza simplemente situando la relación entre el poder de voto de España y el peso de su población en línea con la de los demás Estados "grandes" de la UE?

² Es importante destacar que esta comparación se basa en el supuesto irrazonable de que el tamaño de la población permanece constante hasta el año 2009. Mientras que esta circunstancia es improbable, la única implicación es que subestimo las diferencias en el poder de voto y el peso de la población de España, dado que su población crece a un ritmo superior al de los otros Estados "grandes" de la UE.

Como no existen reglas sencillas para determinar cómo debería afectar el componente poblacional al poder de voto relativo de un Estado, la única manera de contestar a esta pregunta es simular un reparto "justo" del poder relativo de voto, teniendo en cuenta las diferencias de población. Al mismo tiempo, el modelo debe asegurar una representación mínima para los Estados más pequeños.

La Tabla 3 muestra la distribución del poder de voto acordada en Niza para después de la ampliación (columnas 2 y 3). Las columna 5, 6, y 7 muestran una simulación de una distribución de poder "justa" basada en el supuesto de que cada Estado recibe inicialmente 5 escaños, con independencia del peso de su población, con el fin de asegurarle una representación mínima. De esta manera se distribuyen 135 del total de 736 escaños. Los restantes 601 escaños se distribuyen de acuerdo con el peso de la población de cada Estado sobre el total de la UE. Sumando los 5 escaños obligatorios obtenemos la suma de escaños que debería recibir cada país al tener en cuenta el peso de su población (columna 7), con la premisa de que ningún país pequeño pueda tener menos de 5 escaños, tal como prevé el tratado de Niza. Dividiendo el total de cada Estado por el número total de escaños (736) obtenemos su "poder de voto estimado" en el Parlamento Europeo, teniendo en cuenta las diferencias de población y la asignación a los Estados más pequeños de una representación mínima.

La última columna de la tabla muestra un cálculo de la diferencia entre el poder de voto relativo de cada Estado según el tratado de Niza y el poder de voto resultante de la simulación. Si el porcentaje es inferior al 100 %, se trataría de una indicación de que el poder de voto asignado a un país por el tratado de Niza subestima la importancia relativa del país teniendo en cuenta el tamaño de su población. De la misma forma, si el porcentaje es superior al 100 %, se trata de una indicación de que el tratado de Niza sobreestima la importancia del país. Por último, cuando el porcentaje es igual al 100 %, esto significa que la asignación de poder de voto en el tratado de Niza está en línea con mi estimación de lo que sería una representación "justa".

Tabla 3. Comparación del poder de voto real y estimado

Estado	Distribución de poder según el Tratado de Niza		Simulación del poder de voto basado en el peso de la población y con una representación mínima de 5 escaños					Infra o sobrerrepresentación
	Poder de voto	Nº de escaños	Peso de la población	Escaños garantizados	Escaños en función del peso de la población	Nº total de escaños	Poder de voto estimado	
Alemania	13,45 %	99	17,04%	5	102	107	14,54 %	92,52%
Francia	9,78 %	72	12,36%	5	74	79	10,73 %	91,14%
Italia	9,78 %	72	11,87%	5	71	76	10,33 %	94,74%
Reino Unido	9,78 %	72	12,29%	5	74	79	10,73 %	91,14%
España	6,79 %	50	8,46%	5	51	56	7,61 %	89,29%
Países Bajos	3,40	25	3,36%	5	20	25	3,40	100,00%

	%					%	
	2,99					2,45	
Bélgica	% 22	2,15%	5	13	18	%	122,22%
	2,99					2,58	
Grecia	% 22	2,28%	5	14	19	%	115,79%
	2,99					2,45	
Portugal	% 22	2,16%	5	13	18	%	122,22%
	2,45					2,17	
Suecia	% 18	1,85%	5	11	16	%	112,50%
	2,31					2,04	
Austria	% 17	1,67%	5	10	15	%	113,33%
	1,77					1,63	
Dinamarca	% 13	1,11%	5	7	12	%	108,33%
	1,77					1,49	
Finlandia	% 13	1,08%	5	6	11	%	118,18%
	1,63					1,36	
Irlanda	% 12	0,83%	5	5	10	%	120,00%
	0,82					0,82	
Luxemburgo	% 6	0,09%	5	1	6	%	100,00%
	6,79					7,07	
Polonia	% 50	7,88%	5	47	52	%	96,15%
República	2,99					2,45	
Checa	% 22	2,11%	5	13	18	%	122,22%
	2,99					2,45	
Hungría	% 22	2,09%	5	13	18	%	122,22%
	1,77					1,63	
Eslovaquia	% 13	1,11%	5	7	12	%	108,33%
	1,63					1,22	
Lituania	% 12	0,71%	5	4	9	%	133,33%
	1,09					1,09	
Letonia	% 8	0,48%	5	3	8	%	100,00%
	0,95					0,95	
Eslovenia	% 7	0,41%	5	2	7	%	100,00%
	0,82					0,95	
Estonia	% 6	0,28%	5	2	7	%	85,71%
	0,82					0,82	
Chipre	% 6	0,15%	5	1	6	%	100,00%
	0,68					0,68	
Malta	% 5	0,08%	5	0	5	%	100,00%
	4,48					4,35	
Rumania	% 33	4,48%	5	27	32	%	103,13%
	2,31					2,04	
Bulgaria	% 17	1,61%	5	10	15	%	113,33%
TOTAL	100					100	
	% 736	100 %	135	601	736	%	

El resultado es claro. España, junto con Estonia, es el país de la Unión Europea que, dado el peso relativo de su población en la UE, es el menos favorecido por el reparto de poder en el Parlamento Europeo tal como establece el tratado de Niza. La diferencia entre el poder real y el poder estimado de voto es aproximadamente un 2 % a 5 % mayor que en el caso de los cuatro países más grandes de la UE –Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia–. Por consiguiente, España sufre una infrarrepresentación parlamentaria con respecto a los países más grandes y por tanto tiene menos poder del que debería tener. Si el componente poblacional se empleara de manera consistente al asignar

escaños en el Parlamento Europeo, España debería registrar un aumento de su representación parlamentaria de en torno a 6 escaños.

Conclusiones: Mientras que la simulación sólo ofrece una distribución hipotética del poder de voto con el fin de facilitar una comparación objetiva, el resultado del análisis, junto con el resultado de los análisis más instrumentales aplicados anteriormente, muestran claramente que *España es probablemente el país de la Unión Europea que potencialmente puede resultar más perjudicado por la asignación del poder de voto en el Parlamento Europeo establecido en el tratado de Niza.*

¿Cuáles son las implicaciones de estos resultados? España se enfrenta a una serie de decisiones importantes en las próximas semanas. Deberá decidir si aceptar los cambios propuestos para el acuerdo de Niza en relación con la distribución del poder en el Consejo Europeo. En mi análisis anterior, "Parámetros de referencia para maximizar el poder potencial de España en la UE", mostré como el resultado de estas negociaciones podría llevar a España a perder parte de la influencia institucional en el Consejo Europeo obtenida en Niza si no logra defender sus intereses con eficacia.

El propósito de este análisis es proporcionar el argumento necesario para que España se resista a aceptar un acuerdo que implique la pérdida de parte de su poder en el Consejo Europeo. España, al aprobar el tratado de Niza, salió beneficiada en lo que se refiere a su poder potencial en el Consejo Europeo. Sin embargo, como muestra claramente este análisis, así como fortaleció su poder institucional en el Consejo, también aceptó una pérdida desproporcionada de su poder de voto en el Parlamento Europeo.

Si España se viera obligada a renunciar a parte de su poder actual al renegociar la distribución de poder en el Consejo pero sin renegociar su poder de voto en el Parlamento Europeo, su poder potencial en la Unión Europea se vería seriamente dañado en comparación tanto con los países grandes como los pequeños.

Rickard Sandell

Investigador Principal, Demografía, población y migración internacional, Real Instituto Elcano